

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.039 du 21 février 2022

A. 223.903/VI-21.134

En cause :

1. **l'association sans but lucratif FÉDÉRATION BRUXELLOISE FRANCOPHONE DES INSTITUTIONS POUR TOXICOMANES**,
en abrégé **FEDITO BXL**,
2. **l'association sans but lucratif MODUS VIVENDI**,
3. **l'association sans but lucratif CENTRE NATIONAL D'ÉTUDES ET D'INFORMATION SUR LES DROGUES ET D'ACCUEIL AUX JEUNES USAGERS DE DROGUES**,
en abrégé **INFOR-DROGUES**,
4. **LAMY** Dominique,
5. **REMY** Claire,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTTENDAELE et
Patricia MINSIER, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre des Affaires sociales
et de la Santé publique,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de la Hulpe 181/24
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 novembre 2017, l'association sans but lucratif (ASBL) Fédération bruxelloise francophone des institutions pour toxicomanes (Fedito bxl), l'ASBL Modus Vivendi, l'ASBL Centre national d'études et d'information sur les drogues et d'accueil aux jeunes usagers de drogues (Infor-Drogues), Dominique Lamy et Claire Rémy demandent l'annulation « des articles 6,

7, 8, 61 et 63 de l'arrêté royal du 6 septembre 2017 réglementant les substances stupéfiantes et psychotropes, publié au Moniteur belge le 26 septembre 2017 ».

II. Procédure

Un arrêt n° 248.538 du 9 octobre 2020 a rouvert les débats et a chargé le membre de l'auditorat, désigné par M. l'auditeur général, de poursuivre l'instruction. Il a été notifié aux parties.

M. Laurent Jans, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a sollicité la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 29 octobre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 décembre 2021.

M^{me} Florence Piret, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Patricia Minsier, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Margot Celli, *loco* M^e Jérôme Sohier, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits utiles

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 248.538 du 9 octobre 2020. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Recevabilité

L'arrêt n° 248.538 du 9 octobre 2020 conclut à la recevabilité du recours dans les limites suivantes :

- l'intérêt au recours des deux premières parties requérantes est lié à l'examen des deux moyens de la requête;
- en revanche, l'intérêt au recours des troisième, quatrième et cinquième parties requérantes n'est établi qu'à l'examen du premier moyen de la requête.

Dès lors que le Conseil d'État a, dans l'arrêt précité, jugé que le premier moyen de la requête n'était pas fondé et rouvert les débats pour permettre l'examen du deuxième moyen de la requête, seules les deux premières parties requérantes disposent encore d'un intérêt au présent recours.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

A. Requête

Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, des articles 10 et 11 de la constitution, du principe de bonne administration et du devoir de minutie et de transparence, du principe de proportionnalité, du principe de motivation interne, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir, « en ce que le régime d'autorisation mis en place par les articles 6 à 8 de l'arrêté attaqué traite de manière différente et injustifiée des catégories de personnes qui se trouvent dans des situations comparables, alors que de telles différences de traitement ne sont admissibles que si elles reposent sur une justification admissible, proportionnée à l'objectif poursuivi ».

Elles soutiennent, en premier lieu, que « si les activités sur les produits de l'annexe IIA (MDMA notamment) ne peuvent pas faire l'objet d'une autorisation au sens de l'article 6, § 1^{er}, et qu'elles peuvent uniquement faire l'objet d'une autorisation visée par l'article 6, § 4, qui est plus restrictive puisqu'elle ne peut être accordée que dans des cas très limités et à des établissements très limités semblant exclure les associations faisant du *testing*, il existe une discrimination entre deux catégories de personnes comparables qui exercent des activités sur des produits

“stupéfiants” », à savoir « les personnes qui exercent des activités sur des produits visés à l’annexe IIA et celles exerçant des activités sur des produits visés par les autres annexes, les premières étant soumises à un régime d’autorisation bien plus stricte que les secondes, ce que rien ne justifie ».

Elles affirment, en deuxième lieu, qu’« il existe une différence de traitement entre les personnes pouvant solliciter l’autorisation visée à l’article 6, § 1^{er}, et le cas échéant, 6 § 4, et celles pouvant solliciter l’autorisation visée à l’article 7 », puisque « ces deux catégories de personnes semblent se trouver dans une situation comparable dans la mesure où elles exercent toutes deux des activités avec des produits stupéfiants » et que « rien ne justifie que la première catégorie ne puisse exercer ses activités qu’à des fins médicales [ou] scientifiques et la seconde qu’à des fins scientifiques, analytiques ou éducatives ».

Elles ajoutent qu’« en fonction de la portée des notions de “fins scientifiques” et de “fins analytiques”, ces dispositions peuvent créer des différences de traitement discriminatoires », que « sauf erreur, la notion de fin scientifique n’est pas définie par l’arrêté litigieux et ne l’est pas non plus dans le rapport au Roi » et qu’« il reviendra à la partie adverse de donner la définition de cette notion, afin que les parties requérantes puissent déterminer si leurs activités s’apparentent ou non à des activités scientifiques et, le cas échéant, si de potentielles discriminations découlent de cette notion ». Elles observent que la notion de « fin analytique » est abordée dans le rapport au Roi de la manière suivante :

« Analytische doeleinden : de activiteiten van laboratoria voor het bepalen van de aard van substanties.
Educatieve doeleinden : de opleiding van studenten (vb. laboranten); de training van politieagenten en drugshonden; en de voorlichting, inzonderheid van jongeren door de politie waarbij voorbeelden van illegale drugs worden getoond.
Anders gezegd : analytische doeleinden : het uitvoeren van bepaalde testen zodat de kwantiteit (concentratie) en kwaliteit (identificatie van de stof) van een bepaalde stof wordt gemeten. Vaak via chromatografie. (hiervoor zijn referentiestandaarden nodig) ».

Les parties requérantes exposent que « s’il faut déduire de cette définition que les analyses ne peuvent être effectuées que par des “laboratoires”, à l’exclusion des centres de *testing*, il existe une différence de traitement discriminatoire entre les personnes morales « laboratoires » et les personnes morales « centres de *testing* », qui réalisent elles aussi des analyses, mais qui ne peuvent disposer d’autorisation au regard de l’arrêté contesté ». Elles estiment que « cette différence de traitement est d’autant moins justifiée que les centres de *testing*

réalisent une importante mission de veille sanitaire, puisqu'ils identifient l'éventuelle présence de produits dangereux ou de nouveaux produits sur le marché ».

B. Mémoire en réponse

Après avoir rappelé la portée des principes d'égalité et de non-discrimination, la partie adverse expose que le régime d'autorisation plus stricte appliqué aux personnes exerçant une activité sur des produits relevant de l'annexe IIA est justifié par le fait que ces produits « présentent des risques bien plus élevés, notamment en termes d'addiction, que celles figurant aux autres annexes ». Elle explique, à ce sujet, ce qui suit :

- « Il faut, dans ce cadre, rappeler que l'Organisation des Nations Unies a établi plusieurs conventions internationales afin de contrôler les stupéfiants et les psychotropes au niveau mondial :
- la Convention unique de 1961 sur les stupéfiants, amendée par le protocole de 1972;
 - la Convention de 1971 sur les substances psychotropes;
 - la Convention de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants.

En l'occurrence, les substances visées par l'arrêté royal attaqué ont été classées en quatre catégories, conformément aux 4 tableaux figurant dans la Convention de 1961 précitée :

- le tableau I concerne les abus et les effets nocifs comparables à la morphine, la cocaïne ou le cannabis;
- le tableau II concerne les risques comparables à la codéine ou au dextropropoxyphène;
- le tableau III rassemble les préparations des substances classées dans les Tableaux I et II qui sont sans risque d'abus ni d'effets nocifs ainsi que les substances non aisément "récupérables" ou extractibles;
- le tableau IV fait état des substances du Tableau I ayant un potentiel d'abus fort et des effets nocifs importants, sans valeur thérapeutique notable.

Parallèlement, l'inscription d'une substance à un tableau de la Convention de 1971 précitée repose sur l'évaluation du potentiel de dépendance et de l'activité sur le système nerveux central ou de l'existence d'un potentiel d'abus et d'effets nocifs comparables à ceux des substances déjà inscrites ainsi que sur l'évaluation des risques de santé publique ou sociaux encourus.

Comme pour les stupéfiants, les psychotropes sont classés au niveau international en 4 tableaux :

- le tableau I : substances dont le potentiel d'abus présente un risque grave pour la santé publique et dont la valeur thérapeutique est faible;
- le tableau II : substances dont le potentiel d'abus présente un risque sérieux pour la santé publique et ayant une valeur thérapeutique considérée comme faible à moyenne;
- le tableau III : substances ayant un potentiel d'abus présentant un risque sérieux pour la santé publique, mais possédant une valeur thérapeutique moyenne à grande;

- le tableau IV : substances avec un potentiel d'abus présentant un risque faible pour la santé publique, mais présentant une valeur thérapeutique faible à grande.

En l'espèce, force est de constater que les substances visées à l'annexe IIA présentent des risques élevés pour la santé des différents utilisateurs, dès lors qu'elles ont un potentiel de dépendance accru et possèdent une valeur thérapeutique relativement faible ».

La partie adverse ajoute qu'elle « ne disposait pas d'un large champ d'appréciation, dès lors qu'elle s'est en grande partie limitée à se conformer d'une part, à la Convention de 1971 et d'autre part, aux recommandations de la section de législation du Conseil d'État dans son avis [...] ».

Selon elle, le système mis en œuvre par les dispositions attaquées, s'agissant des substances visées à l'annexe IIA, n'est pas disproportionné, « dès lors que l'arrêté attaqué ménage un juste équilibre entre le droit de détenir de telles substances et, éventuellement, de les prescrire, ainsi que l'objectif de santé publique visant à réglementer l'usage de substances nocives pour la santé ». Elle relève que « la détention de telles substances n'a pas été totalement interdite, mais a été étroitement réglementée au vu, d'une part des risques afférents à l'usage de telles substances, et d'autre part de la valeur thérapeutique relativement faible de celles-ci, laquelle justifie notamment la limitation de l'autorisation délivrée sur pied des dispositions attaquées, à certains domaines particuliers et plus restreints que pour les substances visées aux autres annexes (qui méritent un encadrement plus souple, au vu notamment des risques plus bas qu'elles peuvent entraîner, ainsi que de leur valeur thérapeutique plus importante) ».

Sur la seconde discrimination soulevée, la partie adverse expose que « c'est à tort que les parties requérantes déduisent des précisions apportées par la partie adverse à la section de législation du Conseil d'État, que les analyses ne pourraient être effectuées que par des "laboratoires", à l'exclusion des centres de *testing* » et qu'« en définissant les fins analytiques, il a simplement été fait état d'exemples et non d'une liste exhaustive d'activités susceptibles de poursuivre des fins analytiques, les activités de *testing* pouvant également entrer dans une telle catégorie ». Elle rappelle que « le système d'autorisation tel que mis en œuvre par les articles 6 et 7 de l'arrêté royal attaqué existait déjà auparavant, la deuxième requérante disposant d'ailleurs d'une autorisation en cours jusqu'en 2020, de sorte que ce système n'est pas nouveau pour les parties requérantes ». La partie adverse n'aperçoit dès lors pas « pour quelle raison, et alors qu'il n'a jamais été question de

modifier le champ d'application de ces autorisations, les requérantes seraient bloquées dans l'exercice de leurs missions, en raison d'un refus d'octroi d'autorisation ». Elle fait, à cet égard, remarquer que « l'autorisation dont bénéficie la deuxième partie requérante n'a pas été révoquée, à la suite de l'adoption de l'arrêté royal attaqué, cette dernière pouvant légitimement bénéficier d'une autorisation d'utilisateur final à des fins analytiques » et que « deux types de formulaires ont d'ailleurs été édictés par la partie adverse à cette fin, l'un pour les forces de police ou agents de la douane, l'autre à destination des laboratoires, au sens large, en ce compris les organisations telles que la deuxième partie requérante, ce qui a d'ailleurs été précisé par la partie adverse par courriel ».

S'agissant de la notion de « fins scientifiques », la partie adverse indique qu'« à défaut de définition expresse dans l'arrêté royal attaqué, celle-ci se rapporte à la notion courante du terme, la section de législation n'ayant, par ailleurs, pas relevé d'imprécision quant à l'usage de ce terme ».

C. Mémoire en réplique

Les parties requérantes répliquent que, si les termes de « fin scientifique » se réfèrent à la « notion courante du terme », soit « qui se rapporte à la science », alors, il faut considérer que les activités de *testing* sont des « pratiques scientifiques qui répondent à la notion de fin scientifique ».

Elles contestent que le commentaire qui figure dans le rapport au Roi sur la notion de « fins analytiques » ne fasse état que d'exemples, et non d'une liste exhaustive d'activités, et que le terme de « laboratoire » qui se trouve sur les formulaires de demande d'autorisation doit être entendu au sens large du terme, « ce qui recouvre évidemment les centres de *testing* ».

Elles font valoir que si l'autorisation de la deuxième requérante n'a pas été révoquée, c'est en raison de l'article 66 de l'arrêté royal attaqué qui prévoit ce qui suit :

« Art. 66. Les autorisations accordées sur la base de l'arrêté royal du 31 décembre 1930 réglementant les substances soporifiques et stupéfiantes, et relatif à la réduction des risques et à l'avis thérapeutique et de l'arrêté royal du 22 janvier 1998 réglementant certaines substances psychotropes, et relatif à la réduction des risques et à l'avis thérapeutique, avant l'entrée en vigueur du présent arrêté conservent leur durée de validité »

Elles en déduisent que « l'absence de révocation ne prouve rien ».

Elles ajoutent qu'il y a une contradiction dans le raisonnement de la partie adverse puisque « tantôt le terme de laboratoire ne serait qu'un exemple destiné à répondre à la critique du Conseil d'État, tantôt la notion serait utilisée dans le modèle de demande d'autorisation dans son sens large et commun ». Elles indiquent prendre « en tout état de cause bonne note de ce que les centres de *testing* peuvent être considérés comme exerçant des missions à des fins analytiques », mais demandent « par sécurité juridique » que « la disposition en cause soit annulée pour que le Roi la reprecise ou, à défaut, à tout le moins que Votre Conseil acte cet état de fait ».

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Les principes d'égalité et de non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Le deuxième moyen invoque deux discriminations à l'endroit des articles 6 à 8 de l'arrêté royal du 6 septembre 2017 attaqué.

Les parties requérantes dénoncent tout d'abord la différence de traitement que les paragraphes 1 et 4 de l'article 6 de l'arrêté royal attaqué établissent entre deux catégories de personnes selon qu'elles exercent leurs activités sur des produits qui sont visés à l'annexe IIA ou sur des produits visés à d'autres annexes de l'arrêté royal, les conditions d'octroi de l'autorisation étant plus strictes dans le premier cas.

Cette différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir le classement d'un produit dans l'annexe IIA ou dans les annexes IA, IB, IC, IIB, IIC, III, IVA ou IVB de l'arrêté royal.

La partie adverse justifie le régime plus strict appliqué aux produits visés à l'annexe IIA en se référant aux normes de droit international par lesquelles elle

indique être liée et en précisant que ces produits présentent un risque élevé pour la santé, ont un potentiel de dépendance accru et possèdent une valeur thérapeutique relativement faible. Ces explications ne sont pas contestées par les parties requérantes dans leurs écrits ultérieurs.

Il apparaît que les produits qui figurent dans l'annexe IIA correspondent à ceux qui sont repris au tableau I de la « liste verte » de l'Organe international de contrôle des Stupéfiants établie conformément à la convention sur les substances psychotropes et ses annexes, faites à Vienne le 21 février 1971 (ci-après « la convention de 1971 »).

Dans son avis n° 61.002/3 du 3 avril 2017 rendu sur le projet de texte qui allait devenir l'arrêté royal attaqué, la section de législation du Conseil d'État a observé que la convention de 1971 contenait des dispositions particulières applicables aux seuls produits repris dans le tableau I annexé à la convention. Elle a notamment considéré ce qui suit :

« L'article 7, a), de la convention de 1971 prévoit que les parties interdisent toute utilisation des substances mentionnées sur la liste I annexée à la convention, sauf "à des fins scientifiques ou à des fins médicales très limitées, par des personnes dûment autorisées qui travaillent dans des établissements médicaux ou scientifiques relevant directement de leurs gouvernements ou expressément autorisées par eux", alors que pour les substances mentionnées sur les listes II, III et IV annexées à la convention, seule une limitation (notamment) de l'utilisation à des fins médicales et scientifiques est requise (voir l'article 5, paragraphe 2, de la convention).

L'article 4, § 2, alinéa 2, du projet [devenu l'article 6, § 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 6 septembre 2017] dispose que l'autorisation d'activités est personnelle et limitée à des fins scientifiques et médicales sans prévoir une limitation plus stricte pour les substances mentionnées sur la liste I annexée à la convention de 1971, qui s'inscrit dans le cadre de l'article 7, a), de cette convention.

La disposition en projet doit dès lors indiquer que pour les substances mentionnées dans l'annexe IIC proposée par le délégué [devenue l'annexe IIA de l'arrêté royal du 6 septembre 2017], l'autorisation ne pourra être accordée qu'à des fins scientifiques ou à des fins médicales très limitées, par des personnes dûment autorisées qui travaillent dans des établissements médicaux ou scientifiques relevant directement de l'autorité ou autorisées par elle. En outre, les motifs d'exception prévus à l'article 6 [devenu l'article 8 de l'arrêté du 6 septembre 2017] doivent être exclus pour les substances mentionnées dans l'annexe précitée ».

À la suite de cette observation, le Roi a créé une annexe IIA distincte – qui reprend tous les produits du tableau I annexé à la convention de 1971 – et a ajouté un paragraphe 4 à l'article 6 de l'arrêté royal attaqué. Celui-ci ne fait que

reprendre l'exigence visée à l'article 7, a), de la Convention précitée. Suivant encore l'avis de la section de législation du Conseil d'État, le Roi a également prévu que, pour les produits repris à l'annexe IIA, il n'est pas possible d'invoquer les motifs d'exception permettant de ne pas se voir appliquer les régimes d'autorisation prévus par les articles 6 et 7 (voir l'article 8 de l'arrêté royal attaqué).

Les commentaires sur la convention de 1971 rendent compte, en ces termes, des motifs qui ont déterminé le « Comité OMS d'experts de la pharmacodépendance » à classer des substances psychotropes dans un tableau I distinct :

- « Groupe a), qui est devenu le tableau I de la Convention de Vienne : Substances susceptibles d'abus dans une mesure constituant un risque particulièrement grave pour la santé publique et dont la valeur thérapeutique est très limitée ou inexistante » (paragraphes 50 et 51 des commentaires sur l'article 2, paragraphe 4).

Les commentaires renseignent ce qui suit, à propos de l'article 7 de la convention de 1971 :

- « [...] L'article 7 ne limite pas expressément la fabrication, le commerce, l'exportation, l'importation, la distribution, les stocks et la détention des substances du tableau I aux fins médicales et scientifiques. Il interdit toutefois toute utilisation de ces substances "sauf à des fins scientifiques très limitées" [...] Il est avancé que cette restriction à l'utilisation emporte la même restriction en ce qui concerne les fins auxquelles les substances du tableau I peuvent être fabriquées, mises dans le commerce, distribuées, conservées en stocks et détenues [...] Lorsqu'elle a restreint l'utilisation des substances du tableau I à des fins scientifiques ou "à des fins médicales très limitées", la Conférence de 1971 est manifestement partie de l'idée que ces substances ont à l'heure actuelle une valeur thérapeutique très faible, pour ne pas dire nulle [...] On se souviendra que l'un des critères retenus pour l'inscription d'une substance au tableau I était précisément sa très faible valeur thérapeutique, l'autre étant le danger particulièrement grave que cette substance représente pour la santé publique [...] Il est suggéré que les Parties, pour s'acquitter de l'obligation de restreindre l'utilisation de substances du tableau I à "des fins scientifiques ou des fins médicales très limitées", n'accordent qu'à un nombre restreint de membres du corps médical l'autorisation d'utiliser ces substances à des fins thérapeutiques. L'article 7, alinéa a, ne prévoit pas expressément de restreindre le nombre des médecins pouvant recevoir cette autorisation, mais dispose simplement qu'ils devront être "dûment autorisé[e]s" [...] Les propriétés très dangereuses des substances du tableau I incitent à restreindre leur utilisation en thérapeutique, comme il est d'ailleurs de bonne règle en médecine pour tous les médicaments ayant des effets secondaires très nocifs [...] » (paragraphe 1 des commentaires sur l'article 5, paragraphe 1, qui dispose que « chaque partie limitera l'utilisation des substances du Tableau I ainsi qu'il est prévu à l'article 7 »).

Il apparaît des éléments qui précèdent que la première différence de

traitement dénoncée par la requérante est raisonnablement justifiée en tenant compte du but de santé publique poursuivi par l'imposition des restrictions en cause, étant entendu qu'il est établi que les produits soumis à ces dernières sont particulièrement dangereux pour la santé et qu'ils ont une valeur thérapeutique limitée ou inexistante.

Les parties requérantes dénoncent ensuite la différence de traitement que les articles 6 et 7 de l'arrêté attaqué établissent entre deux catégories de personnes selon qu'elles sollicitent l'autorisation d'activités visée à l'article 6 ou l'autorisation d'utilisateur final visée à l'article 7.

Selon elles, « rien ne justifie que la première catégorie ne puisse exercer ses activités qu'à des fins médicales [ou] scientifiques et la seconde qu'à des fins scientifiques, analytiques ou éducatives ». La critique n'est, de ce point de vue, pas compréhensible. La requérante ne fait pas état de conditions d'octroi qui seraient plus strictes dans un cas ou dans l'autre. Les fins poursuivies par les personnes exerçant des activités sur les produits considérés servent de critère de distinction pour l'octroi de l'un ou l'autre type d'autorisations. Les personnes qui exercent les activités d'importation, d'exportation, de transport, de fabrication, de production, de détention, de vente, d'offre en vente, de fourniture, de délivrance ou d'acquisition à des « fins scientifiques ou médicales » doivent demander une autorisation d'activités. Celles qui sont amenées, de par leurs pratiques professionnelles, à exercer certaines de ces activités sur des « quantités limitées de produits » à des « fins scientifiques, analytiques ou éducatives » doivent solliciter une autorisation d'utilisateur final.

Dans le développement de leurs griefs, les parties requérantes ne font pas, non plus, état d'une différence de traitement, qui pourrait leur causer grief, des régimes d'autorisation organisés respectivement par les articles 6 et 7 de l'arrêté attaqué. Elles se limitent à critiquer les notions de « fins scientifiques » et de « fins analytiques » qui sont mobilisées par ces dispositions, craignant qu'en fonction de l'interprétation qui leur serait donnée, les centres de *testing* – qui ne sont pas des laboratoires au sens strict – n'obtiennent plus les autorisations nécessaires pour continuer à exercer leurs activités sur tout type de produits.

Dans son avis n° 61.002/3 du 3 avril 2017 précité, la section de législation a observé qu'il pouvait se déduire de l'explication du délégué du ministre – dont les parties requérantes font grand cas – que « les fins analytiques peuvent également être des fins non médicales et que les fins éducatives ne sont pas

nécessairement des fins scientifiques ou médicales ». Plus loin, dans son avis, elle souligne que, pour respecter les engagements internationaux de l'État belge, les « fins analytiques et éducatives » ne peuvent excéder « la portée décrite par le délégué », en indiquant par là que les activités exercées sur les produits doivent toujours contribuer à lutter contre l'abus de ces produits et le trafic illicite auquel il donne lieu.

L'affirmation selon laquelle les activités exercées à des « fins analytiques » ne pourraient l'être que par des « laboratoires », au sens strict du terme, ne trouve aucun appui dans l'article 7 de l'arrêté attaqué, lequel prévoit la possibilité d'« accorder une autorisation d'utilisateur final à une personne physique ou une personne morale » sans réserver celle-ci à des « laboratoires ». La référence faite par le délégué du ministre aux « laboratoires » dans sa réponse à la question posée par la section de législation ne permet pas d'ajouter une condition à l'octroi de cette autorisation que l'article 7 précité ne prévoit pas.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse confirme que les centres de *testing* peuvent bénéficier d'une autorisation d'utilisateur final à des « fins analytiques ». En l'occurrence, il ressort des pièces du dossier que la deuxième requérante – qui exerce des activités de *testing* sans être un laboratoire – a, en application de l'article 7 de l'arrêté royal du 6 septembre 2017 attaqué, obtenu une autorisation d'utilisateur final, valide du 1^{er} avril 2019 au 1^{er} avril 2022, « d'acquérir, détenir, transporter, céder, à titre onéreux ou à titre gratuit, des quantités limitées de substances stupéfiantes et psychotropes [...] qui peuvent être nécessaires à des fins analytiques », la liste annexée à l'autorisation délivrée visant toutes les substances ou préparations des annexes IA, IB, IC, IIA, IIB, IIC, III, IVA et IVB de l'arrêté royal attaqué.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au taux de base (700 euros). Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,

LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les parties requérantes supportent – à concurrence d’un cinquième chacune – les dépens, à savoir les droits de rôle de 1000 euros et l’indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le 21 février 2022, par :

David De Roy,
Florence Piret,
Denis Delvax,
Vincent Durieux,

président de chambre f.f.,
conseiller d’État,
conseiller d’État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

David De Roy